

vergunningvrije bouwwerken opgesomd en deze tellen wel mee bij de oppervlakte-eisen uit het bestemmingsplan. De reden hiervoor is dat voor deze bouwwerken wel een vergunningplicht geldt bij strijd met het bestemmingsplan. Ze zijn slechts vergunningvrij voor wat betreft het bouwen (art. 1.2 lid 1 onder a Wabo).

Art. 2 bijlage II Bor stelt in lid 3 drie oppervlakte-eisen aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken (te weten onder b. 2°, onder b. 3° en onder e). Bijbehorende bouwwerken moeten hier aan voldoen, dus tellen uiteraard mee.

2. Kunnen bouwwerken bij de berekening van de totale oppervlakte die het bestemmingsplan toelaat, voor een deel worden aangemerkt als vergunningvrij (zodat ze voor dat deel niet meetellen)? In bovenstaande uitspraak beantwoordt de Afdeling deze vraag ontkennend, althans, voor zover het bouwwerk functioneel en bouwkundig niet uit delen bestaat, maar uit één geheel. Een dergelijk bouwwerk kan niet worden gesplitst in een vergunningplichtig en een vergunningvrij deel.

3. Uit het bovenstaande mag niet de conclusie worden getrokken dat een bouwwerk nooit splitsbaar is voor betreft de geldende planologische regels. Neem de oppervlakte-eisen uit art. 2 lid 3 onder b bijlage II Bor. Deze gelden binnen de in die bepaling omschreven zones. Maar als een bouwwerk deels binnen een zone ligt en deels erbuiten, geldt de eis slechts voor het deel dat binnen de zone ligt. In die zin mag het bouwwerk dus worden gesplitst. Voor de eis uit art. 2 lid 3 onder b onder 2° staat die expliciet in de nota van toelichting, zie ook ABRvS 24 augustus 2012, nr. 201010526/1/H1 en 201010531/1/H1. Het betreft een maximale oppervlakte-eis van 10 m² voor een bijbehorende bouwwerken binnen een afstand van 1 meter van een naburig erf. Het totale oppervlakte van het bijbehorend bouwwerk mag groter zijn dan 10 m², zolang dat maar niet geldt voor het deel dat dichterbij dan 1 meter bij het naburig erf staat. Het is niet vereist dat het bouwwerk uit functionele en bouwkundige delen bestaat. Mijns inziens gaat dit ook op voor de eis uit art. 2 lid 3 onder b onder 3°. Deze luidt dat als gevolg van het bijbehorend bouwwerk de totale oppervlakte van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken op een afstand van meer dan 2,5 meter van het oorspronkelijk hoofdgebouw niet meer dan 30 m² mag bedragen. De totale oppervlakte van een 'zone overschrijdend bouwwerk' mag mijns inziens meer zijn dan 30 m². De oppervlakte-eis geldt niet voor het deel dat op kleinere afstand dan 2,5 meter van het hoofdgebouw staat. De enige eis uit art. 2 lid 3 onder b die ook geldt voor het deel van het bouwwerk dat op kleinere afstand dan 2,5 meter van het hoofdgebouw staat, is de eis onder 4°, maar die eis is dan ook voor een dergelijk geval van zone overschrijding expliciet van overeenkomstige toepassing verklaard in art. 7 bijlage II Bor.

S. Hillegers

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 3 oktober 2012, nr. 201201850/1/R4.

(Mrs. Van Sloten, Wiebenga en Kranenburg)

m.nt. M.A.A. Soppe¹

(art. 7.2 Wm; onderdeel D 11-2 Besluit mer 1994)

LJN BX8982

Effectueren besluit-m.e.r. bij gefaseerde planologische besluitvorming; betekenis eerder opgesteld plan-MER; eerst in beroep aanvoeren m.e.r.-grief.

Grief dat het voor het bestemmingsplan 'Weenapoint' opgestelde besluit-MER ten onrechte niet de gehele activiteit Rotterdam Central District omvat, treft geen doel. Voor deze gehele activiteit is immers het plan-MER Rotterdam Central District opgesteld.

Afdeling

bestuursrechtspraak

Uitspraak in het geding tussen:

de naamloze vennootschap Groothandelsgebouwen N.V., gevestigd te Rotterdam,

appellante,

en

de raad van de gemeente Rotterdam,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 24 november 2011 heeft de raad het bestemmingsplan 'Weenapoint' vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Groothandelsgebouwen beroep ingesteld.

(...)

(...)

1. Het plan geeft de juridisch planologische regeling voor het gebied gelegen tussen het Weena, het Kruisplein en de Diergaardesingel in de wijk Het Oude Westen, in het centrum van Rotterdam. Het plan maakt de herontwikkeling van het kantorencomplex weenapoint mogelijk.

(...)

3. Voor zover de raad betoogt dat de beroepsgronden ten aanzien van het milieueffectrapport voor het plan (hierna: het besluit-MER) te laat zijn aangevoerd, omdat deze pas in beroep, en niet al in de zienswijzen zijn aangevoerd, en de raad dus bij de vaststelling van het besluit geen rekening heeft kunnen houden met het aangevoerde, overweegt de Afdeling dat binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden er geen rechts-

¹ Mr. M.A.A. Soppe is advocaat bij Soppe Gundelach Witbreuk advocaten.

regel aan in de weg staat dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht.

(...)

5. Groothandelsgebouwen betoogt dat in het besluit-MER ten onrechte niet het gehele project Rotterdam Central District (hierna: RCD), waarvan de in het plan voorziene ontwikkeling deel uitmaakt, is aangemerkt als voorgenomen activiteit.

Zij voert voorts aan dat de raad in het besluit-MER onjuiste uitgangspunten heeft gehanteerd wat betreft de oppervlakte van de verschillende functies die mogelijk is. Zij stelt dat het plan 80.000 m² bruto vloeroppervlakte (hierna: bvo) kantoren en 24.000 m² bvo recreatieve voorzieningen en horeca mogelijk maakt. In het besluit-MER is deze variant niet onderzocht, maar alleen de businessvariant waarin 80.000 m² bvo kantoren en 0 m² bvo recreatieve voorzieningen wordt gerealiseerd en de leisurevariant waarin 40.000 m² bvo kantoren en 25.000 m² bvo recreatieve voorzieningen wordt gerealiseerd. Groothandelsgebouwen stelt dat de maximale invulling dus niet is onderzocht.

5.1. De raad stelt dat voor RCD een plan-MER is gemaakt en in het besluit-MER dat voor het bestemmingsplan is gemaakt op elk onderdeel de relatie met het plan-MER is gelegd.

5.2. Ten behoeve van het plan is het besluit-MER weenapoint van 29 april 2011 opgesteld. Zoals beschreven op p. 33 van het besluit-MER is ten behoeve van RCD het plan-MER Rotterdam Central District van 17 maart 2011 opgesteld. Derhalve faalt het betoog dat niet ten behoeve van de gehele voorgenomen activiteit een milieueffectrapport is opgesteld.

(...)5.3.

De raad stelt voorts dat in het besluit-MER is uitgegaan van de maximale invulling van het plan. De totaal toegestane bvo voor recreatieve voorzieningen inclusief horeca, overige voorzieningen, woningen en kantoren binnen het plan is 110.000 m². Voor elke functie, behalve de woningen, geldt een maximum oppervlakte bvo. Voor de woningen geldt een maximum aantal. In het besluit-MER zijn de twee uitersten voor de invulling van het plan onderzocht, de leisurevariant met de maximale invulling met de meest verkeersaantrekkende werking en de businessvariant met de maximale invulling met de minst verkeersaantrekkende functies. De variant die door Groothandelsgebouwen wordt voorgesteld, valt wat betreft de effecten binnen deze uitersten. De raad verwijst naar het oordeel van de Commissie voor de m.e.r. dat in het kwalitatief goede besluit-MER de essentiële informatie voor de besluitvorming aanwezig is.

5.4. Ingevolge artikel 3, lid 3.2.3, onder c, in samenhang met artikel 4, lid 4.2.3, onder d, en artikel 5, lid 5.2.3, onder d, van de planregels zijn van de hierna te noemen

functies op de voor de 'Centrum - 1', 'Centrum - 2' en 'Centrum - 3' bestemde gronden, toegestaan:

1. recreatieve voorzieningen, met een maximum van 15.000 m² bvo;
2. detailhandel, met een maximum van 2.000 m² bvo;
3. dienstverlening, met een maximum van 3.000 m² bvo;
4. horeca, met een maximum van 9.000 m² bvo;
5. kantoren, met een maximum van 80.000 m² bvo;
6. maatschappelijke voorzieningen, met een maximum van 4.000 m² bvo;
7. een of meer ondergrondse parkeergarages, met een maximum van 850 parkeerplaatsen;
8. 250 woningen, niet in Centrum - 1;

een en ander met dien verstande dat voor alle functies, met uitzondering van parkeren, in de bestemmingen 'Centrum - 1', 'Centrum - 2' en 'Centrum - 3' samen niet meer dan 110.000 m² bruto vloeroppervlak mag worden gerealiseerd.

5.5. In het besluit-MER zijn de twee uiterste varianten omschreven. In de leisurevariant is de 110.000 m² bvo met de meest verkeersaantrekkende functies ingevuld die bestaat uit 25.000 m² bvo recreatieve voorzieningen (incl. horeca), 8.000 m² bvo overige voorzieningen, 37.000 m² bvo woningen en 40.000 m² bvo kantoren. In de businessvariant is de 110.000 m² bvo ingevuld met 0 m² bvo recreatieve voorzieningen (incl. horeca), 8.000 m² bvo overige voorzieningen, 22.000 m² bvo woningen en 80.000 m² bvo kantoren.

Het aantal ritten per 12 uur per 100 m² bvo is voor theaters 8,7, voor hotels 3,8, voor overige voorzieningen 2,87, voor woningen 2,25-3,75 en voor kantoren 1,08.

5.6. In de door Groothandelsgebouwen voorgestelde variant zijn geen woningen opgenomen en is 80.000 m² ingevuld voor kantoren en 24.000 m² ingevuld voor recreatieve voorzieningen. De resterende oppervlakte zal dan voor overige functies worden ingevuld. In deze variant wordt ten opzichte van de leisurevariant 37.000 m² bvo woningen, 2.000 m² bvo overige voorzieningen en 1.000 m² recreatieve voorzieningen vervangen door 40.000 m² aan kantoren. Nu de functie kantoren van de verschillende functies per 100 m² bvo de laagste ritgeneratie heeft, en de functie kantoren in de variant van Groothandelsgebouwen in de plaats gesteld wordt van de andere functies met een hogere ritgeneratie, is het aannemelijk dat het te verwachten effect op het milieu van de door Groothandelsgebouwen voorgestelde variant kleiner is dan de leisurevariant. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het besluit-MER in de leisurevariant nog de mogelijkheid van de realisering van een casino, met een grote verkeersaantrekkende werking is meegenomen, terwijl deze door het vastgestelde plan niet meer mogelijk is gemaakt.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen Groothandelsgebouwen heeft betoogd geen aanleiding voor het oordeel dat de maximale invulling van het plan niet is onderzocht in het besluit-MER.

6. Daarnaast stelt Groothandelsgebouwen dat in het besluit-MER voor de berekening van het aantal ritten dat wordt gegenereerd door de kantoorfunctie niet is uitgegaan van de te realiseren parkeerplaatsen, maar van de te reali-

seren functies, waardoor ten onrechte geen rekening is gehouden met de boven de parkeernorm voor kantoren te realiseren parkeerplaatsen.

6.1. De raad heeft ter zitting toegelicht dat in het model alle parkeerplaatsen van de 850, die niet aan een andere functie zijn toegedeeld, zijn toegedeeld aan de functie kantoren en op deze wijze in het besluit-MER zijn meegenomen.

6.2. Wat betreft de ritgeneratie staat in het besluit-MER op p. 51 dat de ritten zijn berekend door het aantal vierkante meters bvo of de te realiseren parkeerplaatsen toe te rekenen aan de norm van de desbetreffende functie. Met betrekking tot de functie kantoor zijn de te realiseren parkeerplaatsen toegerekend aan die functie en is gerekend met 2,7 ritten per parkeerplaats. Zoals ter zitting is toegelicht zijn alle 850 parkeerplaatsen voor de berekeningen in het model aan een functie toebedeeld. Voor de berekening van de ritgeneratie voor de functie kantoren is derhalve, in tegenstelling tot hetgeen Groothandelsgebouwen betoogt, wel het aantal parkeerplaatsen als uitgangspunt gehanteerd, zodat het betoog faalt.

7. Groothandelsgebouwen stelt voorts dat de extra kantoorruimte die toegevoegd wordt, gelet op de bestaande leegstand, onverantwoord is. Zij betwist het in opdracht van de raad opgestelde rapport 'Kantorenmarkt Rotterdam Central District' van 21 april 2011 van prof. dr. P.P. Tordoir in samenwerking met Jones Lang Lasalle (hierna ook: het rapport Tordoir/JLL), waarin wordt geconcludeerd dat er voldoende behoefte is aan nieuwbouw van kantoren. Daartoe heeft zij een rapport van Buck Consultants International van 20 juni 2012 (hierna: rapport Buck) overgelegd.

7.1. De raad stelt dat de behoefte aan kantoorruimte één van de aspecten is waar rekening mee gehouden dient te worden. Het beleid van de raad is gebaseerd op zorgvuldig en geactualiseerd onderzoek met betrekking tot de kantorensector en is gericht op verbeteren van de kwaliteit en de concentratie van kantoren in RCD en Kop van Zuid. In dat kader is de ontwikkeling van businesspark Schieveen tot 2030 uitgesteld en wordt op Brainpark Centrum en Prins Alexander geen grootschalige kantoorontwikkeling mogelijk gemaakt. Voor de aanpak van de leegstand is op 13 april 2011 met marktpartijen het convenant aanpak kantorenleegstand gesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over de herontwikkeling en transformatie van kantoren waarbij de focus voor (nieuw)bouwontwikkelingen op RCD en de kop van Zuid ligt.

De raad verwijst voor de behoefte aan kantoren in RCD naar het rapport Tordoir/JLL. De raad stelt dat uit het rapport blijkt dat er behoefte is aan nieuwbouw. Zonder nieuw aanbod zal leegstand en krimp ontstaan door vertrek van gevestigde bedrijven uit Rotterdam. De raad verwijst naar het rapport 'de kanshebbers in de markt' van DTZ Zadelhoff van januari 2012 waaruit blijkt dat vernieuwing van verouderde kantoren noodzakelijk is om deze kansrijk te maken. Voor het kantorencomplex weenapoint heeft de initiatiefnemer reeds overeenkomsten gesloten met Robeco en NautaDutilh voor een totaal van 32.000 m2 verhuurbaar vloeroppervlak (hierna: vvo).

7.2. Het beleid van het gemeentebestuur ten aanzien van kantoren is gericht op stimulering en promotie van de kantoorverhuur in RCD, het tegengaan van leegstand door het onttrekken en transformeren van niet rendabele kantoorruimte en het verbeteren van de kwaliteit en aantrekkelijkheid van RCD. Dit beleid is uitgewerkt in het collegewerkprogramma 2010-2014, het programmaplan binnenstad 2010-2014 en het convenant aanpak kantorenleegstand. In het programmaplan Binnenstad is opgenomen dat om de leegstand verder te bestrijden op de volgende onderdelen wordt ingezet:

- Beperking nieuwbouw kantoren;
- Toevoeging bij voorkeur alleen in Centraal District en Wilhelminapier;
- Gericht aantrekken van bedrijven voor de leegstaande kantoorpanden;
- Streven naar herbestemming van minimaal vijf verouderde kantoorpanden voor andere functies (hotel, onderwijs, wonen), en
- Inzet tijdelijk leegstaande panden als creatieve werkplaats voor creatieve beroepen.

In het op 13 april 2011 met ruim 20 marktpartijen gesloten convenant zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van het voornoemde beleid.

7.3. In het rapport Tordoir/JLL is een analyse gemaakt voor RCD, waarbij zowel gekeken is naar de situatie zonder actief flankerend beleid als naar de situatie met actief flankerend beleid. Uit het onderzoek blijkt dat per jaar een behoefte bestaat aan nieuwe toegevoegde kantoorruimte van tussen de 12.500 m2 vvo en 25.000 m2 vvo. Gebieden moeten beschikken over up-to-date locaties en gebruikers kiezen steeds meer voor multimodaal ontsloten locaties in een gebied met gemengde functies, zoals het RCD, aldus het rapport.

7.4. In het rapport Buck worden de bevindingen uit het rapport Tordoir/JLL vergeleken met de bevindingen van het rapport 'aanzet voor een kantorenstrategie voor Zuid-Holland' uit 2012 door de Stec Groep (hierna: rapport Stec) en het rapport 'kantorenmarkt Zuid-Holland, ramingen van vraag en aanbod' van het Economisch instituut voor de bouw uit 2012 (hierna: rapport EIB). Volgens de analyse in het rapport Buck wordt in de rapporten Stec en EIB een kleinere nieuwbouwbehoefte geconstateerd dan in het rapport Tordoir/JLL. De rapporten geven bij groeiend marktaandeel van RCD een nieuwbouwbehoefte die varieert van 3.000 m2 tot 14.000 m2 vvo per jaar en bij een gelijkblijvend marktaandeel van RCD van 1.000 m2 tot 6.000 m2 vvo. Het plan maakt een uitbreiding van maximaal 32.300 m2 vvo mogelijk. Het enige andere nieuwbouwproject binnen RCD waar blijkens het rapport Buck concreet zicht op is, is het project Calypso, waar 5.000 m2 bvo kantoren wordt gerealiseerd.

Het verschil tussen de rapporten wordt onder andere veroorzaakt door een verschil in visie op de prijselasticiteit, de invloed van het flankerend beleid en de groei van het aandeel van RCD in de stedelijke, regionale en bovenregionale vraag.

7.5. Groothandelsgebouwen heeft niet aannemelijk gemaakt dat het rapport van Tordoir/JLL zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat de raad zich niet in redelijkheid op basis van dit rapport op het standpunt heeft kunnen stellen dat er behoefte is aan de voorziene nieuwbouw van hoogwaardige kwaliteit en dat de gevolgen van het plan voor de kantorenmarkt niet onaanvaardbaar zijn. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat ook in de rapporten van EIB en Stec een scenario wordt geschetst waarbinnen de door het plan mogelijk gemaakte extra kantooroppervlakte voor de komende 10 jaar past en door de raad flankerend beleid wordt gevoerd om leegstand tegen te gaan. Voor zover Groothandelsgebouwen bedoeld heeft te betogen dat het plan niet uitvoerbaar is omdat geen behoefte aan extra kantoorruimte bestaat, heeft de raad zich, gelet op de behoefte aan nieuwbouwkantoren die uit de rapporten is gebleken, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan uitvoerbaar is.

8. Groothandelsgebouwen stelt dat een berekening ontbreekt waaruit blijkt dat het plan voldoende parkeer ruimte op eigen terrein mogelijk maakt. Daarnaast stelt zij dat het plan een wijzigingsbevoegdheid bevat ten behoeve van bovengronds parkeren, hetgeen in strijd is met het streven van de raad naar ondergronds parkeren. Groothandelsgebouwen stelt voorts dat het criterium dat gesteld is aan de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid binnen het plandeel met de aanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied' te onbepaald is omdat niet duidelijk is wanneer sprake is van een financieel onhaalbaar plan. Zij stelt dat niet duidelijk is om welk plan het in deze regel gaat en hoe wordt bepaald dat het financieel onhaalbaar is. Ten slotte stelt Groothandelsgebouwen dat beoogd is bovengronds parkeren toe te staan en dit als zodanig bestemd had moeten worden.

8.1. De raad stelt dat de normen voor parkeren niet strekken tot bescherming van het belang van Groothandelsgebouwen omdat zij over voldoende eigen parkeergelegenheid beschikt. De Afdeling overweegt dat het vereiste van voldoende parkeerruimte in het kader van een goede ruimtelijke ordening mede ertoe strekt het belang van Groothandelsgebouwen bij goede parkeervoorzieningen in de directe omgeving van haar kantoorgebouw te beschermen, nu het kantorencomplex van Groothandelsgebouwen op korte afstand van het kantorencomplex weenapoint ligt en een tekort aan parkeerplaatsen voor het kantorencomplex weenapoint zou kunnen leiden tot extra parkeerdruk en parkeeroverlast in de directe omgeving van het kantoorgebouw van Groothandelsgebouwen.

8.2. De raad stelt voorts dat aanvragen om omgevingsvergunning worden getoetst aan de bouwverordening. Het aantal parkeerplaatsen dat op grond van de bouwverordening benodigd is, moet gezien worden als de ondergrens, de in het plan mogelijk gemaakte 850 parkeerplaatsen is de bovengrens. De raad stelt dat als hoofdregel wordt gehanteerd dat ondergronds moet worden geparkeerd. De wijzigingsbevoegdheid is opgenomen om de ontwikkeling niet op slot te zetten. Alleen voor het geval dat bij de definitieve invulling van het plan zou blijken dat ondergronds parke-

ren geen doorgang kan vinden, is het behouden van de bestaande bovengrondse parkeergarage mogelijk door gebruik te maken van de wijzigingsbevoegdheid. De raad merkt op dat in de eerste fase van de invulling van het plangebied, waarvoor reeds een omgevingsvergunning is verleend, is voorzien in ondergronds parkeren en dat bij de aanleg van de naastgelegen parkeergarage Kruispleingarage al rekening is gehouden met de aanleg van een ondergrondse parkeergarage binnen het plangebied.

8.3. Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat het college van burgemeester en wethouders met inachtneming van de bij het plan gegeven regels het plan kan wijzigen. Beoogd is met toepassing van deze bepaling een soepele aanpassing van bestemmingsplannen aan de zich wijzigende omstandigheden mogelijk te maken, zonder dat de waarborgen van de betrokken belangen te zeer in het gedrang komen. Juist met het oog hierop is bepaald dat op de voorbereiding van een wijzigingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden dient in een wijzigingsbepaling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro berustende wijzigingsbevoegdheid dient derhalve in deze beide opzichten door voldoende objectieve normen te worden begrensd.

De vraag of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrensd hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid.

8.3.1. Ingevolge artikel 1, lid 1.1, van de planregels wordt onder plan verstaan: het bestemmingsplan 'Weenapoint' van de gemeente Rotterdam.

Ingevolge artikel 10, lid 10.1, voor zover hier van belang, kan het college ter plaatse van de aanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied' op grond van artikel 3.6 van de Wro de bestemming wijzigen in de bestemming 'Verkeer - Parkeergarage' ingeval naar zijn oordeel ondergronds parkeren zou leiden tot een financieel onhaalbaar plan.

Bij bovengronds parkeren geldt dat:

- de parkeerplaatsen niet zichtbaar mogen zijn in de gevels;
- de parkeergarage ondergronds wordt ontsloten;
- voor de begane grondlaag de functies van 'Artikel 5 Centrum - 3' van toepassing zullen zijn, met dien verstande dat deze laag niet voor parkeren mag worden gebruikt.

8.3.2. In de plantoelichting is vermeld dat in het plan een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen om, indien nodig, van de eis tot ondergrondse realisatie van de parkeervoorziening af te wijken. Afwijken kan mits dit aantoonbaar leidt tot een stedenbouwkundige verbetering van de situatie, dan wel als de realisatie van het volledige bouwplan, waarbij zowel het gebouwdeel aan het Weena als het gebouwdeel aan het Kruisplein worden herontwikkeld, naar de me-

ning van het college, aantoonbaar financieel onhaalbaar blijkt te zijn. Hierbij mag niet worden afgeweken van de eis om de parkeervoorziening ondergronds vanaf de Kruispleingarage te ontsluiten.

8.4. In hetgeen Groothandelsgebouwen ten aanzien van het aantal parkeerplaatsen heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan voorziet in voldoende parkeerplaatsen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad met zijn ter zitting gegeven toelichting op de wijze waarop hij is gekomen tot het aantal toegestane parkeerplaatsen aannemelijk heeft gemaakt dat bij de realisering van het plan het maximum van 850 parkeerplaatsen voldoende is om te voldoen aan de parkeernormen.

Uit artikel 1, lid 1.1 van de planregels en de plantoelichting blijkt dat met plan in artikel 10, lid 10.1, het bestemmingsplan 'Weenapoint' wordt bedoeld. Zoals in artikel 10, lid 10.1, van de planregels staat, beoordeelt het college of het plan financieel onhaalbaar is. De Afdeling ziet, gelet op het voorgaande, geen aanleiding voor het oordeel dat het hanteren van de financiële uitvoerbaarheid als criterium voor de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid rechtsonzeker is. Evenmin ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat van het uitgangspunt dat ondergronds geparkeerd kan worden, kan worden afgeweken, als de bijzondere omstandigheid zich voordoet dat ondergronds parkeren tot een financieel onhaalbaar plan leidt.

Conclusie

(...) Het beroep is ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Recht doende in naam der Koningin:
verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, mr. J.G.C. Wiebenga en mr. J.C. Kranenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. van Steenberghe, ambtenaar van staat.

w.g. Van Sloten w.g. Van Steenberghe
voorzitter ambtenaar van staat

Noot

1. Deze uitspraak handelt over het bestemmingsplan 'Weenapoint' waarin middels eindbestemmingen een planologische basis wordt gecreëerd voor de herontwikkeling van het kantorencomplex Weenapoint te Rotterdam. Onbetwist is dat het Weenapoint deel uitmaakt van het project Rotterdam Central District (hierna: RCD-project). Met het bestemmingsplan wordt een eerste concrete uitvoering aan het RCD-project gegeven. Het RCD-project is aan te merken als een stadsproject c.q. een stedelijk ontwikkelingsproject waarbij meer dan 200.000 m² bedrijfsvloeroppervlakte zal

worden ontwikkeld. Daarmee is er sprake van een activiteit als bedoeld in onderdeel D onder 11.2 bijlage Besluit m.e.r. (en voor 1 april 2011: het Besluit m.e.r. 1994; hierna spreek ik gemakshalve over D-11.2). In overeenstemming daarmee is een plan-MER opgesteld ten behoeve van de door de gemeenteraad van Rotterdam op 17 maart 2011 vastgestelde structuurvisie Rotterdam Central District.

2. Nu het bestemmingsplan 'Weenapoint' voorziet in eindbestemmingen kan het worden aangemerkt als een besluit in de zin van kolom 4 van D-11.2. Het gemeentebestuur van Rotterdam (zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag) heeft ervoor gekozen om aanstonds een besluit-m.e.r.-procedure (= project-m.e.r.-procedure) te doorlopen. Zie par. 1.3 Startnotitie Besluit-MER Weenapoint (d.d. 22 februari 2010), onder meer te downloaden via de website van de gemeente Rotterdam. In een dergelijke situatie heeft de besluit m.e.r. een verplicht karakter (zie art. 7.18 aanhef en onder b Wm).

Appellante voert onder meer aan dat dit MER een te beperkte reikwijdte heeft aangezien het rapport niet ziet op het gehele project Rotterdam Central District (hierna: RCD). Verweerder geeft aan dat het niet nodig was om het besluit-MER op het gehele RCD-project te laten zien, nu er voor dat project reeds eerder een plan-MER is gemaakt. De Afdeling is het met verweerder eens zonder dat nader te motiveren. Toch had zo'n motivering niet misstaan.

3. Bestendige jurisprudentie wijst uit dat wanneer een in termen van het Besluit m.e.r. als één project te kwalificeren activiteit gefaseerd wordt uitgevoerd en de besluit-m.e.r.-plicht wordt geëffectueerd in het planologische besluitvormingsspoor, het besluit-MER moet worden opgesteld voor het eerste (zich kwalificerende) ruimtelijke ordeningsbesluit waarin wordt voorzien in de eerste fase van de activiteit. Dat MER dient zich te richten op de gehele activiteit. Met het uitvoeren van de besluit-m.e.r. voor het 'eerste' ruimtelijke ordeningsbesluit is de besluit-m.e.r.-plicht uitgewerkt. Voor de latere ruimtelijke ordeningsbesluiten behoeft dan geen besluit-m.e.r. meer te worden doorlopen. Zie onder meer ABRvS 28 mei 2008, nr. 200608226/1 en ABRvS 21 januari 2009, nr. 200800347/1. Dat het MER zich dient te richten op de gehele activiteit, impliceert niet dat er niet mag worden gedifferentieerd in detailniveau voor wat betreft de in het MER te beschrijven informatie. Verwezen zij naar de volgende passage uit ABRvS 23 juni 2010, nr. 200806833/1/R1 (r.o. 2.10.3):

"De Afdeling stelt vast dat in het milieu-effectrapport zowel de gevolgen van het bestemmingsplan als de gevolgen van het Masterplan worden beschreven. Dat het detailniveau van deze beschrijving lager is voor zover het de gevolgen van het Masterplan betreft, is onvermijdelijk. Immers, ten behoeve van de voorgenomen activiteit waarop het Masterplangebied betrekking heeft, zijn nog geen bestemmingsplannen vastgesteld en zijn alleen de hoofdlijnen van het Masterplan van september 2005 bekend."

Vorenstaande jurisprudentie geeft aan dat de besluit-m.e.r.-plicht is verwerkt met het 'be-m.e.r.-ren' van het 'eerste' ruimtelijke ordeningsbesluit, maar dat houdt niet in dat in het kader van de latere besluitvorming over de (volgende fase van de) desbetreffende activiteit geen rekening meer behoeft te worden gehouden met het opgestelde besluit-MER. Daartoe zij onder meer gewezen op de uitspraak ABRvS 30 juli 2008, nr. 200706132/1. De Afdeling heeft in die uitspraak weliswaar bevestigd dat de (besluit-)m.e.r.-plicht uitsluitend geldt voor het ruimtelijk plan waarin als eerste in (een deel van) de m.e.r.-plichtige activiteit wordt voorzien, maar daarbij aangegeven dat de inhoud van het MER bij de vervolgbesluitvorming ten behoeve van de activiteit een rol speelt *'aangezien het MER mede bepalend is geweest voor de keuzes die de raad in het kader van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening heeft gemaakt'*.

4. Gelet op de hiervoor beschreven jurisprudentie bevreemdt het dat de Afdeling de grief dat het besluit-MER niet op het gehele RCD-project betrekking heeft, terzijde schuift onder de enkele verwijzing naar het reeds vervaardigde plan-MER. Het feit dat een plan-MER is gemaakt doet niet af aan de strekking van de hiervoor besproken jurisprudentie waaruit mijns inziens zonder meer voortvloeit dat het besluit-MER voor het bestemmingsplan 'Weena-point' betrekking had moeten hebben op het gehele RCD-project. Dat voor het opstellen van dat besluit-MER gebruik is gemaakt van het plan-MER is vanzelfsprekend logisch en vanuit juridische optiek toelaatbaar. Als voor de vervolgfases (volgend op die van de herontwikkeling van het Weena-point) ten tijde van het opstellen van het besluit-MER niet meer concrete informatie aanwezig was dan die welke in het plan-MER is beschreven, had daarin aanleiding kunnen worden gevonden om de desbetreffende onderdelen uit het plan-MER één op één over te nemen in het besluit-MER. Maar wellicht is dat in het MER ook wel gebeurd en is er op bepaalde milieuthema's voor het gehele RCD-project zelfs meer onderzoek verricht dan in het plan-MER. Het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. wijst nadrukkelijk in die richting (zie Commissie m.e.r., *Bestemmingsplan Weena-point, Toetsingsadvies over het milieueffectrapport*, 22 september 2011; dit rapport is te downloaden via de website van de Commissie m.e.r.). Daarin wordt niet alleen overwogen dat de milieueffecten van de ontwikkeling van Weena-point gedetailleerd in beeld zijn gebracht, maar ook het volgende:

"Voor zover in dit stadium mogelijk, is in het MER eveneens een gedetailleerde uitwerking gemaakt voor de gehele gebiedsontwikkeling RCD. Dit geldt met name voor de aspecten verkeer, luchtkwaliteit en geluid."

De oordeelsvorming van de Commissie m.e.r. loopt aldus geheel in pas met de hiervoor beschreven jurisprudentiële lijn. Het ware sterk te prevaleren geweest als de Afdeling dat ook zou hebben gedaan. Nu is door de Afdeling tenminste de sterke suggestie gewekt dat het enkele bestaan van een plan-MER een voldoende juridische legitimatie inhoudt om het besluit-MER voor het 'eerste' ruimtelijke or-

deningsbesluit (in geval van een gefaseerde besluitvorming zoals in casu aan de orde) te beperken tot uitsluitend de in dat 'eerste' besluit voorziene (deel)activiteit. Mocht het zo zijn dat de Afdeling met de onderhavige uitspraak een andere koers is gaan bewandelen (wat ik niet waarschijnlijk acht), dan was een nadere onderbouwing op zijn plaats geweest.

5. Dat de beroepsgronden ten aanzien van het milieueffectrapport eerst in het stadium van beroep zijn aangevoerd, impliceert niet dat deze daarom buiten beschouwing zouden moeten worden gelaten. In lijn met haar vaste jurisprudentie overweegt de Afdeling dat er binnen de door de wet en goede procesorde begrensde mogelijkheden geen rechtsregel aan in de weg staat dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht. Zie onder meer ABRvS 21 november 2012, nr. 201203966/1/R1 en ABRvS 7 november 2012, nr. 201105458/1/R4. Overigens is het de vraag of een m.e.r.-grief is te herleiden tot een besluitonderdeel van een bestemmingsplan. Besluitonderdelen in het kader van bestemmingsplannen zijn conform vaste Afdelingsjurisprudentie plandelen, regels en aanduidingen (zie onder meer ABRvS 7 november 2012, nr. 201105458/1/R4 en ABRvS 29 augustus 2012, nr. 201102653/1/R1). Wellicht dat de m.e.r.-grief herleid kan worden tot het plandeel waardoor een m.e.r.-(beoordelings)plicht in het leven wordt geroepen. Het in beroep voor het eerst aanvoeren van de grond dat is verzuimd een m.e.r.-(beoordeling) te verrichten, zou dan alleen mogelijk zijn voorzover het desbetreffende plandeel in de zienswijzenfase is bestreden. In de onderhavige uitspraak gaat de Afdeling niet in op de vraag of de m.e.r.-grief betrekking heeft op een bestemmingsplanonderdeel dat is bestreden in de zienswijzenfase. Daardoor blijft enige onduidelijkheid bestaan over de vraag of een m.e.r.-grief in bestemmingsplanverband überhaupt is te herleiden tot een of meerdere besluitonderdelen. Die vraag is temeer interessant aangezien de Afdeling in onder meer ABRvS 18 juli 2012, nr. 201009631/1/A4, heeft overwogen dat een beroepsgrond over de milieueffectrapportage geen betrekking heeft op een besluitonderdeel van een milieuvergunning. De onderdelenfuk is daarmee voor m.e.r.-grievan niet relevant. Oftewel, in het kader van een omgevingsvergunning met betrekking tot de activiteit oprichten/wijzigen van een inrichting kunnen beroepsgronden over m.e.r. zonder meer voor het eerst in beroep worden aangevoerd.

6. Dat een m.e.r.-grief voor het eerst in beroep mag worden aangevoerd, betekent niet dat dit op ieder willekeurig moment in de beroepsfase kan geschieden. Soms is er een uitdrukkelijke wettelijke belemmering dat deze grief na de beroepstermijn te berde wordt gebracht. Zo betekent het van toepassing zijn van art. 1.6a Chw dat na het verstrijken van de beroepstermijn geen nieuwe beroepsgronden meer mogen worden aangevoerd. In ABRvS 19 december 2012, nr. 201205119/1/R4, heeft de Afdeling om die reden geoordeeld dat de grief dat voorafgaande aan het ter toet-

sing voorliggende bestemmingsplan is verzuimd een MER op te stellen, buiten beschouwing diende te worden gelaten. Een m.e.r.-beroepsgrond die niet eerder in de besluitvormingsprocedure aan de orde is geweest, kan in de beroepsfase voorts ter zijde worden gesteld vanwege de goede procesorde. Een voorbeeld daarvan is aan te treffen in de uitspraak ABRvS 19 september 2012, nr. 201107643/1/A4. De desbetreffende m.e.r.-beroepsgrond was in een nader stuk op de vijftiende dag voor de zitting aangevoerd. De Afdeling achtte dit zodanig laat dat het bevoegd gezag en de vergunninghouder, nu het een ingewikkelde kwestie betrof, niet de mogelijkheid hebben gehad om daarop adequaat te reageren. Ook was er geen aanleiding voor het oordeel dat de appellante deze beroepsgrond niet in een eerder stadium van de procedure naar voren had kunnen brengen.

M.A.A. Soppe

27

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 oktober 2012, nr. 201111659/1/R1.

(Mr. Van Sloten)

m.nt. A.G.A. Nijmeijer

(art. 3.1 Wro)

Kluwer Omgevingsrecht 2012/16975

LJN BY1044

Bestemmingsplan. Planologische inpassing schutterij. Strijd met VNG-brochure. Milieuvergunning vervallen. Geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat omwonenden.

Ingevolge art. 2.1 lid 2 Bor is slechts een omgevingsvergunning vereist indien dat volgt uit Bijlage I onderdelen B en C Bor. Niet in geschil is dat het buitenterrein van de schutterij wordt gebruikt voor het schieten op schietbomen. Dat gebruik komt overeen met traditioneel schieten als omschreven in art. 1.1 lid 1 Barim/Activiteitenbesluit (verder te noemen: Activiteitenbesluit). In bijlage I onderdeel C Bor, staat onder categorie 17.3 dat inrichtingen voor het traditioneel schieten worden uitgezonderd van een vergunningplicht. Hieruit volgt dat uiterlijk met de inwerkingtreding van het Bor en de wijziging van het Activiteitenbesluit de milieuvergunning is vervallen. De raad heeft dit niet onderkend. Een aanvaardbaar woon- en leefklimaat van omwonenden is niet geborgd. Het bestemmingsplan strekt daarom niet ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Afdeling

bestuursrechtspraak

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging De Verenigde Schuttersvrienden St. Nicolaas en St. Antonius, gevestigd te Budel, gemeente Cranendonck, appellante,

en

de raad van de gemeente Cranendonck, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 september 2011 heeft de raad het bestemmingsplan 'Ruimte voor Ruimte Laarstraat ongenummerd te Budel' vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de vereniging beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben [belanghebbenden] een schriftelijk uiteenzetting gegeven.

De raad heeft een nader stuk ingebracht.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 september 2012, waar de raad, vertegenwoordigd door drs. V. Herzberg en I. Kuijpers, beiden werkzaam bij de gemeente, is verschenen. Voorts is ter zitting [gemachtigde] als belanghebbende gehoord.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in een ruimte voor ruimte woning op het perceel kadastraal bekend Budel, sectie [...], nr. [...].

2. De vereniging betoogt dat de voorziene woning binnen de geluidcirkel van haar schutterij aan de Laarstraat 4 en 5 valt, zodat de toekomstmogelijkheden van de schutterij worden beperkt. Voorts kan ter plaatse van de voorziene woning geen goed woon- en leefklimaat worden gewaarborgd, aldus de vereniging.

2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat twee bestaande woningen bepalend zijn voor de milieuruimte van de schutterij en dat de voorziene woning verder weg ligt dan de voorziene woning. Daarnaast zijn op basis van akoestisch onderzoek in de milieuvergunning van de schutterij voorschriften verbonden aan het gebruik van de schutterij. Gelet hierop is een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van de voorziene woning gewaarborgd, aldus de raad.

2.2. Gelet op de plantoelichting, gelezen in samenhang met het aanvullend verweerschrift, valt de schutterij onder SBI-code 931.8 (schietinrichting zijnde een buitenbaan met voorzieningen en schietbomen) als bedoeld in de VNG-brochure Bedrijven en Milieuzonering (hierna: de VNG-brochure). Voor geluid is een richtafstand van 300 m aanbevolen.

2.3. Ingevolge artikel 2.1, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) worden als categorieën vergunningplichtige inrichtingen aangewezen de categorieën inrichtingen die als zodanig zijn aangewezen in bijlage I, onderdeel B, en onderdeel C.

In bijlage I, onderdeel C, staat onder categorie 17.3: 'Als categorieën vergunningplichtige inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, van dit besluit, worden de inrichtingen aangewezen voor schieten met vuurwapens of werpen